铜瓦厢改道后清政府对黄河的治理

夏明方

This paper analyses the policies of Qing water management, official administration, the techonology of water projects and their effects on the yellow River flooding after it changed its course at Tongwaxiang. In the late Qing Dynasty, because grain transpota-tion by the Great Canal, which was linked with closely with the control of the Yellow River, became less important, and also because of increasing political crisis which threatened Qing rule directly, the Qing government took water management as a kind of secondary problem. So the funds were greatly reduced and the water conservancy organization was cut back. For these rensons, in addition to officials'corruption and backward technology, Yellow River flooding became an "incurable desease".

1855 年 8 月 1 日(清咸丰五年六月十九日),黄河于河南兰阳铜瓦厢决口北流,穿运夺大清河入海,结束了七百多年来南流入海的局面,形成黄河变迁史上的又一次重大改道。这次改道恰恰发生在近代中国社会半殖民地半封建化的历史转折之际,黄河河务因之大变。截至清朝覆亡的 1912 年,黄河除了极少数年份"幸获安澜"外,"几无岁不决,无岁不数决"。大河流域内,滚滚浊流,纵横泛滥,给广大人民群众带来巨大而深重的灾难。尤其是山东省,受害最为严重。据统计,该省在改道后的五十六年中,决口成灾的竟有五十二年之多,决口总数共达 263 次,平均每年决口 4.7 次,相当于改道前的 16 倍;而成灾面积共计 966 县次,平均每年 17.3 县被灾,为改道前的 7 倍;①决口之频繁,灾情之惨烈,令人触目惊心。因此,探索此一时期黄河河患的成因,总结清政府治黄工作的历史教训,理应成为黄河史研究的重要课题之一。以往的史学界,特别是水利史方面的学者对此进行了大量有益的研究,但或许是因为专业方向不同的缘故,这些研究大都侧重于改道后河流变迁等自然地理条件,而对黄河河患的社会成因,也就是晚清社会的历史变化对黄河河患的影响,则语焉不详。本文试图从改道后清政府治黄的政策、吏治以及河工技术等方面入手,对此作一初步的分析,以求方家指正。

一

铜瓦厢改道前,黄河由河南开封经兰仪、考城,东南流经商丘、虞城及山东曹县、单县,入江苏境内,经砀山、徐州、邳县等地,至清口汇合淮河,历云梯关入海(现兰考以下即称黄河故道)。它的决溢与否直接关系到清朝统治的安危,因为黄河所经之地,逼处清政府的东南财赋重区,而清政府的"天庾正供"——岁征漕粮四百万石,也只有依靠纵贯南北并与东西走向的黄河必然交汇于一途的大运河,才能输往京畿;黄河一旦决溢,不仅会严重地损害清政府的财政收入,还将导致运道淤塞,漕运中梗,从而使国库虚悬,仓储无存。同时,河患所及,民不聊生,势必迫

使灾民揭竿而起，流为“盗兵”，最终危及清政府的统治秩序。因此，治理黄河也就成为清政府发展社会经济、维护社会秩序以安邦固本的最重要的国策之一。康、乾时期自不待言，即便是衰象毕现的嘉、道年间，治黄也仍然被视之为“经国之远猷，立政之要图。”②黄河治理在一定时期内也取得了相当大的成效。然而晚清社会的变局和铜瓦厢改道北趋，大大削弱了清政府注重黄河河务的动力，导致清政府的治黄政策发生了根本转向：其一，黄河下游河道大部分改行山东，河患主要集中于山东一省，远离清政府的财赋重区；其二，与治黄息息相关的漕运制度在新的历史条件下走向衰落，大运河对于清政府的重要性显著降低；其三，近代以来内外交困的社会危机破坏了清前期相对稳定的社会环境，更直接地威胁着清王朝的政治统治。两害相权取其轻，从维护统治者的根本利益出发，“筹防（即“剿寇御侮”）为先”，便成为清政府政治决策过程中压倒一切的最高准则。一代大政——河工，因此失去了昔日的殊荣而退居次要地位。可以说，这正是改道后黄河河患既繁且重的决定性因素。下面即循着清政府治黄政策的演变轨迹，大体上分三个阶段具体阐述：

第一阶段，始于咸丰五年河决铜瓦厢，止于同治十年（1871 年）侯家林决口，属于“无防无治”时期。

铜瓦厢决口后，黄水急泻而下，横冲直撞，硬是从人烟稠密的闾阎阛阓之地冲开一条入海之途。其时，“大溜浩瀚奔腾，水面横宽数十里至百余里不等，致河南、直隶、山东被淹四十余州县之多”，③地尽泽国，遍野哀鸿。按照惯例，清政府本应堵筑漫口，抚恤灾民，但此时的清政府已陷入风雨飘摇的社会政治危机之中：南方的太平天国运动方兴未艾；长期活跃于豫、鲁、皖交界处的捻党，在河决北徙之后，“乘时大发”，④开始了大规模的反清斗争；山东、河南等地的小规模农民起义如幅军、长枪会、联庄会、白莲教等，也风起云涌，有力地冲击着清王朝的统治基础，因此，“靖逆”“剿寇”，尤为清政府的当务之急。决口之始，稽察豫东河岸的钦差大臣王履谦即奏报咸丰，“黄河下游一带渐成涸辙，设南路贼匪阑入，势将无险可守”，建议全力以赴，“预为筹防”。⑤奉命查勘河患的张亮基等人则担心兴工堵口会给农民军以可乘之机，认为：“今南北遍地皆贼，人心思乱”，“大工一举，民夫贩买之人动数十万。……设有奸人生心，若何处之？”⑥因而提醒咸丰以史为鉴，避免重蹈元代统治者“挑动黄河天下反”的覆辙。实际上，即使清政府有意兴筑河工，也无从筹款。当时，为了支应军饷，不仅“部库益形支绌”，“被兵各省更属竭蹶不遑”，⑦而按照河道总督李钧的估计，“兰阳大工，挑河筑坝”，至少“亦需银数百万两，何能有此巨款？”⑧何况由于太平天国起义切断了清政府的漕粮运道，摧毁了它的漕运体制，迫使清政府早在咸丰二年（1852 年）就改变了漕运政策，也就是将江苏省的苏松粮道及浙江省的漕白粮米由河运改为雇募商船海运，其他地区和有漕省分则分别实行漕粮改折解京或就地拨充军饷，⑨大运河因而暂时失去了其维系清政府经济命脉的特殊地位，尽管此时黄河北流，穿运而过，使大运河受到严重的破坏，也不可能引起清政府足够的注意。清最高统治权衡利弊，很快改变了“兴工堵筑”的初衷，决定采取“因势利导”的方策，谕令地方官，就漫水所及，“设法疏消，使横流有所归宿，不致旁趋无定”，而“兰阳漫口即可暂行缓堵”。⑩

从某种意义上来说，“因势利导”客观上适应了黄河河道变迁的自然规律，有一定的合理因素，但问题是咸丰皇帝心目中的“因势利导”，只不过是任黄水四处横流、对黄河灾难不闻不问的一种冠冕堂皇的遁词。其具体内容就是河督李钧提出的“补苴之术”，即劝导“富户出粮，贫户出夫”，顺河筑堰、遇湾切滩、堵截支流，以期“拦得一边漫水，则一方之耕凿可安；断得一股分

支，则一路之室家可保”；⑪其深刻用心则是将政府御灾捍患的责任完全推卸到普通民众身上。可以想见，这对于迭经兵燹天灾而荡析离居的广大灾民，究竟意味着什么？从此以后近十五年之久，与国内大规模的农民起义相始终，除了“乡民荷锸携筐，自筑小堰以卫田庐”⑫外，清政府在治黄工作上一无所为，只是一再以“一俟欃枪扫净，休养数年，再行策划万全，普律大兴工作”⑬的许诺，聊以欺人。沿河民众因此遭受了巨大的灾难。由于民间“自筑缕堤，近临河干，多不合法，且大率单薄，又断续相间，屡经塌陷”，⑭因而自张秋运河以上直隶、山东境内约三百余里的黄河，实际上“并无河身，系泛滥于民地，溜势每年变迁，南北宽至百余里，悉趋（曹属）洼地”，此后年长日久，“洼地多已淤高，同治八九年渐有漫溢，波及兖济”；⑮运河以下约七百五十余里的大清河，“深阔均不及黄河三分之一，寻常大水，亦已漫溢堪虞。现在全黄下注，来源亦旺，加以河身弯曲，洪流激湍，急怒更狂，处处碰折，即处处顶冲，下游堤岸，无不被其冲决。以致沿河州县，到处汪洋，积水未消，新流又至，”⑯泛决之患，年甚一年。而山东、直隶河道溃决频仍，日渐淤积，又使得上游豫省河段的防务日见吃重，加上清政府在河工经费上力求撙节，每年修防用银实际上仅有二、三十万两⑰，较之从前，“工需顿减大半”，⑱豫河堤防渐就废弛，“坝渐塌而埽日多，工虽短而险迭出”。⑲同治七年（1868 年），黄河即于河南荥泽决口，水势直下颍、寿，注入洪泽湖，豫、皖、淮扬深受其害。

第二阶段，始于同治十年候家林决口，止于光绪二十五年（1899 年），清政府执行了“急则治标”的治黄方针。

这一时期，随着以太平天国运动为主体的农民起义次第失败，国内阶级矛盾暂成伏流，清政府和外国列强的关系在较长的时间内也间或有所缓和，黄河水患对清政府的不利影响开始凸现了出来。一是河患开始从山东一隅不时地向清政府的东南财赋之区逼近、蔓延。继上述荥泽决口后，同治十年、同治十二年（1873 年）、光绪十三年（1887 年），黄河又先后在山东郓城侯家林、直隶东明石庄户及河南郑州决口，漫水均直注东南，灌入苏皖等省。尤其是郑州决口，正河为之断流，大溜由贾鲁河入淮，径注洪泽湖，“三省地面约二三十州县尽在洪流巨浸之中，田庐人口漂没无算”，⑳为害之烈，损失之惨，几乎与铜瓦厢之难不相上下。当时担任两江总督的曾国荃即忧心忡忡地上奏朝廷，指出：“皖北各属皆产米之区，故勿具论。劫后江苏，只存里下河一隅尚称完善，盐米两大宗岁入课厘不下三四百万两”，“设有疏虞，于国计所关，实非浅鲜。”㉑二是黄流漫溢，生民涂炭，灾区社会秩序动荡不安，尤其是直隶、山东境内黄运两河之间的地区，因长年积水不消，形成大面积的沼泽地带，即时人所谓的“水套”，每每麇集着一批饥民流民组成所谓的“水套匪”，出没无常。㉒这对于亲历身受改道后黄河流域农民起义“乘势蜂起”㉓的苦果而心有余悸的清朝统治者来说，不能不是一大隐忧。因此，自侯家林决口以后，清政府不得不开始注意河工，以“弥河患而卫民生”。为了筹度治河之策，清廷多次派遣大员查勘河道，并召集内外臣工会商计议：同治十一年，清廷谕令直隶总督李鸿章“遣员周历齐、豫、徐、海，访察测量”，决定“因水所在，增立堤防”；㉔光绪九年（1883 年），又因“山东数遭河患”，派遣侍郎游百川“驰往会勘”，定议将疏浚（河道）、堵筑（决口）、分（减黄）流诸策，“次第兴办”，共治山东黄河；㉕光绪十三年郑州决口，清廷断然拒绝“复故”之议，一面简派李鸿藻、吴大澂等要员，“速求堵合”郑工，一面饬令直隶、山东“趁黄流骤减，挑浚河身，加培堤埝”，颇有雷厉风行之势；㉖光绪二十四、五年间，再次派遣李鸿章和河督任道镕、山东巡抚张汝梅，会勘山东黄河，并谕令军机六部九卿翰詹科道“一体会议”，拟定“大治切实办法十条”暨“救急治标之办法”，并计划筹措九百三十万两白银，“分五六年告竣”。㉗

与此同时，清廷也曾不断地增加河工经费，堵口筑堤，强化黄河河务。总的来说，这一时期，河南、直隶、山东三省黄河河工年均修防经费总额呈阶段性上升趋势（参见表一㉘）：

表一：**光绪二年至二十五年黄河河工修防经费岁销总额最少估计数**

省别 \ 年代 银（万两）	光绪二年至九年	光绪十年至十五年	光绪十六年至二十四年	光绪二十五年
山东	6	40	70	170
河南	60	42	60	60
直隶		7	7	7
合计	66	89	137	237

而同期用于堵口、筑堤、浚河以及建坝等费用也相当可观，总计不少于2,693万两（参见下表）：

表二：**同治十年至光绪二十五年黄河历次大工暨筑堤、浚河、建坝等费用**

时间	工程项目	用费（万两）	资料资源（均为《再续行水金鉴》）
同治十年至十五年	山东侯家林堵口及筑堤工程	42	卷100，页2599
光绪三年	山东贾庄堵口及筑堤工程	179	卷103，页2691
光绪三年	山东筑堤工程	24	卷105，页2741
光绪八年	山东桃源堵口工程	34	卷109，页2855
光绪九年	山东筑堤工程	142	卷113，页2961
光绪十三年至十五年	河南郑州堵口工程	1,096	卷127，页3342
光绪十二年至二十一年	山东筑提、浚河建坝、堵口等	1,100	卷135，页3545
光绪二十四年	山东历城、寿张等处漫口堵筑工程	76	卷138，页3629，3638，3642
合计	2,693（万两）		

综合两者计算，在这一阶段共二十九年的时间中，清政府共投入经费至少5,225万两（其中自光绪二年至二十五年历年修防费总额约为2,532万两），年平均约为180万两。

毋庸置疑，清政府的努力还是取得了一定成效的。从铜瓦厢决口处到利津海口一千多里长

的新河堤防，就是从同治十年到光绪十年逐步建成的。然而需要指出的是，黄河河务在当时的国家政治中仍然没有得到应有的位置，与改道前河工的突出地位相比，更是相形失色。河工经费就是一个至为关键的衡量指标。嘉道年间，清政府每年的国库收入不过四千万两、岁支约三千数百万两，而每年用于黄河(包括东河、南河)的修防经费(岁修与另案两项)平均估计即在七百万两左右，占国家岁入的六分之一上下，岁出的五分之一强。㉙而这一时期河工经费的年平均数额，连同堵口、筑堤等用款包括在内，也只有前者的四分之一；它在政府财政收支结构中所占的比重较之前者悬殊更大，以年收支八千万两计，㉚仅占其中的四十四分之一，即 2.25%。

为什么会形成如此强烈的反差呢？其中的底蕴仍然与清政府根本利益的转向有关。首先，在这一时期，尽管国内人民的反抗斗争处于低谷，但就清朝统治者来说，“粤捻回乱”，创深痛巨，强化封建统治的“善后”工作势在必行。同时，外国列强在“中外联合”的幌子下一步也没有放松侵略中国的步伐，西征、台防、抗法、御日，接踵而至的边疆危机和民族战争迫使清政府不可能把注意力更多地分配到河务上来。从同治初叶起，不甘于束手就范的晚清统治者即以“求强”“求富”为目标，办起了以军事为主体的洋务事业，到了光绪年间声势渐著，规模益巨，并逐步取代了所谓的“剿寇”而成为清廷国策的重点，用李鸿章的话来说，就是“国家治安之道，尤以海防为重”。㉛黄河灾害，在统治者看来，主要为害于山东一省，“固不能云无害，但得地方官补偏救弊，设法维持，尚不至为大患。”㉜其次，前一时期作为权宜之计的漕粮海运，此时也不可能恢复旧制。改道后的大运河由于长期不治，已经淤塞不堪，清政府“屡议试行河运，迄无成效”。㉝当时，中国的闭关自治局面早已被打破，海上交通日臻发达，“沿海数千里洋船骈集，为千古以来创局”；㉞国内也出现了具有资本主义性质的近代化交通企业，如轮船招商局。它在创办伊始就试行搭运部分漕粮，收效显著。虽然江北漕粮恢复了河运，但总量“不过十万石，视从前只三十分之一”，㉟根本不足以调动清政府治黄的热情。李鸿章关于漕运、河务的看法，鲜明地体现了清廷的治黄态度。他在给其朋僚的信中指出：“盐、漕、河为三大政。盐为大利，漕、河则耗大财而无大益；，㊱“天忽令黄河北徙，使数百年积弊扫而空之，此乃国家之福。……以前办河办漕时并无洋务，今洋务繁兴，急而且巨，盍不移办河办漕之财力精力以逐渐经营，为中华(实指清王朝)延数百年之命脉耶？”㊲由此，他主张，“运道虽不能畅通，河务亦未可全废”。㊳这实际上排除了大治黄河的可能性，其结果便是清政府在它的财政支出过程中一味地吝啬河费而“以善后筹防为巨款”㊴了。当然，外国列强发动的历次侵略战争使清政府耗费的大量战费、支付的巨额赔款以及由此而来的数额惊人的外债，都沉重地破坏了清政府的财政，极大地限制了清政府对民生民用的财政投入，河工自然也不例外。

河工经费的充裕固然不能和相应的治黄绩效直接划等号，但经费短绌毕竟直接制约着治黄工作的规模。清政府历次推出的治河策略，不是因此大打折扣，便是流为一纸具文，其治黄实践也就一直陷于应急补苴、因循被动的窘境，除了固守堤防外，别无长策。光绪九年，游百川原提出疏堵分三策“同时兴办”，但清廷以“财力民力均有不及”为由，谕令“次第兴办”，㊵此后除了普筑长堤，疏、分二策则不了了之。光绪十三年郑州失事，正河断流，清廷虽有趁机大治的意图，最终还是因为“工繁费钜”，仅仅“择要修培”或“抽沟切滩”，结果坐失良机。待到两年之后大工合龙，桃汛经临，“旧淤未能刷动”。㊶即使以修筑的新河堤防来说，也因为经费短缺，只能断续兴修，而且堤身卑薄，“残缺殊甚”，尤其是山东境内的河堤，“有如田陇”，“满则必溢”，一遇洪流，“处处岌岌可危”。㊷何况为了节省经费，当事者往往因埝筑堤，这就使得新河堤防不仅承袭了民埝曲、狭之病，还形成上宽下窄的布局，结果降低了河道的行洪能力，极易产生上壅下溃的

恶果。堤成之后，清政府又因“经费难筹”，长时期内无法妥善地将堤埝之间的村庐城镇迁徙安置，只好劝守民埝，或者将民埝改为官守，守堤守埝，参差不一，一旦“汛涨埝决，水遂建瓴而下，堤亦随决”，成为“历年失事之病根”。㊸尤有甚者，清政府为了免于“派员修守或设厅汛专司其事”“又添耗财之门”，㊹竟将黄河下游防务划归地方分管，除了豫省仍归东河总督辖管外，直隶省迟至光绪七年才在东明设立厅汛，山东千余里堤岸则“未设厅汛，未养河兵，仅雇勇夫上下游防守”，㊺而且只有“十营分段防汛，每营自八十余里至一百余里，已难分布；犹须兼领民埝，其势鞭长莫及。”㊻这样，直鲁堤防的形成，不仅没有能够有效地消弭河患，反而束紧了河身，减少了河道的蓄洪刷沙的作用，加上黄河入海的尾闾一直无人问津，不断地淤积摆动、延伸，大清河的泥沙因之日渐淤积，河床迅速抬高，河道决溢也更加频繁，形成愈决愈淤、愈淤愈决的恶性循环。据有关资料显示，光绪八、九年，山东河道还勉强称得上“水行地中”，㊼到光绪二十二年不足十五年的时间，已经“水行地上”，“俯视堤外，”“形如釜底，一有漫决，则势若建瓴”。㊽

黄河河患演变到如此地步，确乎是到了非“切实大治”不可的时候了。然而在随之而来的十多年时间中，久受天灾人祸双重荼毒的下层人民群众，再也抑制不住积郁在胸中的怒火，开始迸发出新的反抗浪潮；帝国主义列强对中国的侵略和压榨也空前深重。在这样一种内变迭起，外祸日亟的历史条件下，无法奢望一个濒灭王朝会对黄河河工倾注心力，李鸿章提出的一揽子综合治理山东黄河的规划，刚刚开始实施，便在弥漫的硝烟中化作了泡影。㊾即便是原本竭蹶不遑的治黄工作，也屡经劫难。光绪二十七年，为了适应列强的需要，偿还庚子赔款，清政府竟然在豫省河费中每年扣提十万两银抵数。㊿宣统元年（1909 年），又将其削减为四十二万余两。河南巡抚吴重熹对此作出的解释颇能说明问题，他说，河工额款，经“节次减发，已不敷工。余惟念国计艰难，正臣子效忠之日，苟有可裁可减，即一丝一粟，亦所不遗”。(51)不仅如此。随着近代中国商品经济的不断发展和国内粮食市场的日趋扩大，号称“一代大政”的漕运制度终于走到了历史的尽头。光绪二十七年清政府全废漕运，改征折漕。当时的河南巡抚锡良借辞“今既漕米改折，运河从此无事，河臣所司，仅止豫省两岸堤工，事甚简易”，(52)请将河道总督一职予以裁撤。第二年，河道总督即成为历史名词，黄河河工亦沦为“区区之擘画”。(53)

二

如果说清王朝重国计、轻民生的最高政治原则，从根本上决定了黄河河工的悲剧命运，那么，伴随着国运衰微，清政府日形窳败的吏治，则又严重地腐蚀着黄河河工，使清政府对治黄作出的一点点努力最终消耗殆尽。

经过以太平天国运动为主体的农民大起义的沉重的打击，清王朝昔日高度统一的中央集权体系开始发生动摇，朝廷内部纷争不已，地方督抚权势日重。为维护狭隘的地方利益和自身特权，他们各自为政，相互倾轧，或遇利必争，或遇事推诿，明争暗斗，风波靡定，整个统治机构运转失调，行政效率大为降低，治黄工作也因此受到很大的影响。清政府历次推出的治河决策大都是在有关各省漫无休止的争论之后才勉强确定下来的。这种争论主要是围绕着“顺河北行”和“挽复故道”两种治河意见展开的，它孕育于决口之初，兴起于同治初年，此后旋伏旋起，直到光绪十三年郑州决口时才暂告平息。这两种意见之所以长期争执不下，主要原因就在于其中掺和着地方势力的畛域之见，“局外之敷陈，多就乡里之利害为言；疆使之核议，又以辖境之损益立论”。(51)这些国家倚重的督抚大臣们纷纭歧出的意见，使清朝最高统治者难以协调步骤、

统一筹划，长时间拿不出乾纲独断、一以贯之的治河方策，依违两可，因循以治，反过来又怂恿了南北地方督抚的利害之争，贻患无穷。同治十二年直隶东明石庄户决口就是一个非常恶劣的例子。当初，决口不过“系串滩之水，仅有大河一二分溜势，(次年)二三月以后漫水益涸，口门甚窄，本非必不可办之工。”㊺但当时奉命堵口的署山东巡抚文彬为了驱河南流，移祸于人，竟然谎称“筑堤堵口之举，时日既迫，形势又复变更，难以兴办”，一味拖延，仅就山东“酌修堤工以防漫水”。㊻结果到了年底，“口门竟成全河直下之势，水窄处数里宽，宽处数十里至百余里远，汪洋浩瀚，直注东南，……大势不可收拾”。㊼即使是新河道一线贯穿的河南、直隶和山东三省，也因为清政府一分为三的地方分治政策而各行其是，尤其是直东交界之地，成为两省诉讼不休、酝酿祸端的策源地。直隶地处上游，而且只有一隅之地，黄河决溢为祸不大，但漫水下注，山东省首当其冲。直隶因利害较轻，对于境内河务往往敷衍了事，以致决溢为常。据统计，改道后山东黄河决口成灾的52年中，省外决口成灾于山东的多达14年，占27%，其中绝大多数源于直隶境内的河段。㊽清朝覆亡前夕，山东巡抚孙宝琦的一番评论颇有点警世之意，他说，黄河中下游一线，“必兼筹并治，则痛痒相关。若划守分疆，则秦越相视，分合之际，利害判然。”㊾

众所周知，中国封建社会政治运作过程中的一个突出的现象就是人存政举，人亡政息，兴废无常。清前期的治黄工作之所以能够在一定时期内取得一定成效，与当事者事有责成、久于其任、勇于任事、特别是熟谙河工理论等主客观因素大都有非常密切的关系。然而在改道之后的历任督抚和官员中，已很少能够找到象靳辅、张鹏翮、陈鹏年、稽曾筠等政绩斐然、声名卓著的“专家型”治河大员了。改道后，直隶、山东两省的河务均由巡抚兼任，具体事宜又令沿河州县借用地方候补人员分段承防。作为封疆大吏，尤其是山东巡抚，于绵延千里、险工日出的黄河堤防，“必当上下奔驰，寝馈讲求，方可得其要领”，㊿但地方事务，诸如练兵，筹饷，察吏、安民以及盐务、漕运等，又事繁任重，难免顾此失彼。山东历任巡抚或提议添设河道总督专心河务，或建议将山东黄河划归东河总督，自有其迫不得已的苦衷。地方营委，也是“近河者少，远河者多”，“心分于民事，智困于簿书”；(61)而且更调频仍，“心不专属，事无责成，每年防汛，五月上堤，九月下堤，明年汛期或委甲，后年又委乙，孰肯专心考究(河务)?”(62)即令东河总督和山东巡抚，也少有久于其任的。据钱实甫《清代职官年表》计，东河总督从咸丰五年到光绪二十八年，四十八年中共换了十八任，除了许振祎一人任期较长(约为七年)外，其他短的不到一年，甚至有一年之中连换三任的。山东巡抚从咸丰五年到宣统三年也换了二十二人，平均任期只有二年半左右。任期之短，席不暇暖，根本无暇探究河工理论，因而不“识水性”、不“通治法”，只能因循守成，得过且过，正所谓“人不与河习，河务安得而理?”(63)何况朝廷任用非人，河务难有起色。光绪十年，吏部给事中孔宪谷针对山东河政废弛的状况曾尖锐地抨击道：“近年国家眷念东邦，屡饬司农筹款，大吏督修，无如历任督修不得其人，始于文格之搪塞、周恒祺之废弛，而河患遂成；继以任道镕之铺张、陈士杰之巧滑，而河患更剧”。(64)这些倒不尽是愤激之词，只是将责任完全归咎于这些地方督抚，不免有为尊者讳之嫌。

但吏治的败坏远不仅仅如此。河工向称“漏卮”、“蠹数”，嘉道年间，“南河岁修经费每年五百万两，然实用之工程者，不及十分之一，其余悉以供官吏之挥霍。一时饮食衣服、车马玩好，莫不斗奇呈巧，其奢侈有帝王所不及者”。(65)铜瓦厢决口后，河费骤减，客观上限制了不法吏胥贪污挥霍的规模，但“积弊已久，结习未忘，”(66)整个河防工作从支销经费、收支料物到估工办事、甚至抢险、堵口每一个环节，无不弊窦丛生，成为贪官污吏作奸犯科的用武之地。户部书吏发放河款，要需索一定的手续费，称为“私费”。光绪十二年竟出现了发给山东河工五十万两而索费

达一万多两的大案。⑰管河司道，也有“折扣”、“霜酬”名目，报销之时，又巧立名目，“移东戳西，含混影射”、“舞文弄法，参错纷纭，必使阅者茫无头绪，而后可以不遭驳诘”，以掩盖“冒领浮报”之实。⑱估工办事的所谓“工总”，也极尽敷衍蒙蔽之能事，甚至“挟制厅官，滥开浮报，不许过问，而于所领之款，半饱私囊”。⑲郑州决口原来不过是一个小小的獾洞，“当时估用二十余千（文）可以填塞”，但经办人李竹君“扯为己用，不费分文，假称堵筑，仅以浮土掩盖，致令大溜即由此穿溃，流毒千里”，虽然愤怒的群众在决口后将他“支解投河”，但已于事无补了。⑳办料人员，则“先与夫头料贩，勾通一气，讲明五成报官或六成报官，然后购买堆置岸上，排架高耸，名曰料垛”，其实此类“料垛皆中空也，名每垛万斤或几千根，实则不过四五成也，而以余款瓜分入己。此等人员，每派差一年，私囊可有四五千金。”㉑至于抢险人员，“无险者亦必盛称其险，有险则极意张皇”，借口经费不足，“纷纷然请添修款，率之所添之款，半以供工费，半以资中饱”，一旦“堤防溃决，贻害生灵，则又诿之天变，非人力所能施。”㉒承修堵口者，行为更加恶劣。他们“于泛滥时，则谋派承修，”到工后，却又张大水势，声称“无从措手，”等到“秋末冬初，水落涨消”之时，才“随意堆堵，即报合龙”，然后，“分款饱乎私囊，官阶列乎上保”。如果来年汛涨，旧口再次泛滥，当事者为逃避责任，竟然“取旧口邻近之村名，任意更换。抚臣亦无从查核，率皆照禀入奏。”㉓这样，本来有限的河工经费，经过层层截留，节节侵渔，实用到工的，也就微乎其微了。

当然，黄河北流后，清政府一改昔日的惩罚条例，罚轻赏重，也给不逞之徒大开方便之门。据光绪二十二年御史胡景桂揭露，每当大汛来临堤防溃决，往年实行的“革职追赔，枷号河干示众”等严刑峻法，已经“久不举也”，有关人员所受的处罚，不过“重者革职留工，轻者摘顶留工而已”；及至“冬令溜潮势弱”，又可向朝廷“铺张合龙大工”，结果不但“开复摘顶留工之虚处分”，还可从“异常保举两三层花样”中得到“越级而邀上赏”等诸多好处，连委员子侄也可“朦保邀恩”。㉔这样，当险工迭出之时，司河人员“不为可虑，转觉可喜”，㉕并把它当作自己升官发财的一条捷径。各路人员也因之纷纷投效河工，只要“捐一佐倅杂职，不数月即俨然正印，贿赂夤缘，无所不有”，而按照吏部定例，“每决口一处，准保异常寻常者六员，”为数有限，以致有河各省大有应接不暇之势，最终流于滥保滥举之途，“所报决口之多寡，概以所保之人数为衡”，有资料显示，光绪二十年前后，山东河工保案每年“多至五六百人”，所报决口则有一百余处。㉖这种“河屡决而官日增”的反常现象，对于一再声称眷念河务的清廷来说，不能不是一个莫大的讽刺。

需要特别强调的是，山东省由于长期借用地方官员兼理河务，不仅河工积习，萧规曹随，而且使得清朝地方政权在王权衰微之际那种无以复加的官僚积习和腐败之风得以大量侵入河务。他们横征暴敛，任意勒索，激化了与沿河居民的对立和矛盾，造成“民情未协”㉗的紧张局面，甚至酿成事端，结果给黄河河务带来极大的牵掣。此处仅举两例以供佐证。其一，办料。该省在收购料物之时，往往由州县“按里摊派”，时日既久，便成弊政。据云，“奉行官吏任意苛派，收十抵一，……致令垫水苇秸，一如纳仓粟米。及派里运送，其远近跋涉，固勿置论，至赴厂交料，委员吏役又横索使费，勒扣不收，必令携资行贿，遂其欲壑。稍不如意，守候数日。更有不肖官吏，视柳木秸料为百姓当捐之物，应给官价，遂任意扣减，借端开除。种种积弊，指难胜屈”，㉘以致“派一县办（料），而一县骚然；派通省办（料），而通省骚然”㉙光绪十三年九月河南郑工开始兴办，临时效仿山东的办料之法，摊派六十州县，“严定功过，勒限购运”，各县又“推波助浪”，在派料之外，“用兵差例派车，道路汹汹，”结果竟激成民人“围署伤官”的暴力事件，有的则“焚料以自卫”，㉚从而大大延缓了办料的速度，迟滞了堵口的进程。其二，迁民。从光绪十七年起，山东省为拓宽河身，让地与水，陆续将濒临黄河的历城等 8 州县堤外埝内之民迁移而出。这本

应属于治河良法，但由于沿河州县横行不法，遂致民怨沸腾。据御史王会英揭露，原利津县知县钱镛，纵容汛官王国柱，“将临海逼近素无业主被潮之地安插灾民，而以离海稍远素有业主淤出可耕之田，大半夺为己有。”一部分灾民迁入被潮之地后，“民未种地，先索税租，每亩制钱二千余文至千余文不等，通共约计二万余千，尽饱私囊”。他们事先曾领取藩库银二万余两，“本为灾民购房买牛之用，乃稍稍与民，其余尽以肥己”，为了可以报销，又“逼令灾民出具甘结，威胁势迫，以少报多，以假混真。”继任知县吴兆镕变本加厉，在隆冬严寒之际，“纵役逼迫”，“鞭笞交加”，将其余灾民“尽驱入海，挽车牵牛，怨声载道”。及至“粗成村落，喘息未定，”又陡然“风潮大作，猝不及防，村舍为墟，淹毙人口至千余名之多。甚至有今日赴海而明日遂死者，不死于河而死于海，不死于故土而死于异乡。”吴兆镕对此不但“佯为不知，坐视不救”，而且“犹为其母庆贺祝寿，大排筵席；”“被灾之民，有舆尸赴公堂号泣者，有忍气吞声而不敢言者，又有阖家全毙而无人控告者”。⑧利津如此，其余亦可概见。如此坑民害民的迁民让河之举，势必引发待迁居民的对立情绪和抗拒行为，使问题得不到妥善的解决。当然，在官民仇雠的封建社会，腐朽的统治阶级是不可能真诚地消弭河患、捍卫民生的。

三

“青山遮不住，毕竟东流去。”清王朝无可挽回的衰亡之势，终究阻遏不住中国社会艰难而执拗的近代化行程；晚清黄河河务日就废弛的败象颓景，也遮掩不了治黄理论和技术方面渗进的富有近代化气息的新因素。随着西方列强的入侵，中国社会的历史进程被强行切断，并被纳入世界资本主义的洪涛巨浪之中。资本主义文明，混和着琼浆和血泪，伴随着船舰、商品、十字架浸浸东来，显示了传统中国所无可比拟的优越性。一些忧国忧民的爱国志士，为谋求国强民富之境，不倦地从西学中寻找改造中国的途径。清政府内部一些略具眼光的当权者，也试图借用西方的技艺器数来加强封建统治之本。在这种层层推进的西学东渐浪潮中，黄河河工也酝酿着大转变的契机。

诚然，我们的祖先在观察水情、修筑堤工、抢险堵口、堤防养护等方面，在几千年的与浊流滚滚的黄河搏斗史中积累了丰富而有价值的治黄理论和方法，但必须承认，这些治黄理论和方法，毕竟带有传统农业文明特具的经验性、保守性和落后性。而西方近代先进的科学技术和生产工具的渗透和移植，无疑会大有利于克服这些历史局限，推动着治黄理论和实践的蜕变和进步。一方面，一些热心中国水利事业和黄河防务的西方传教士或水利工程学者，向中国介绍了西方的治河技术，有的甚至对黄河进行实地考察和精心研究，并提出极富建设性的意见；另一方面，从国门中走出去的中国人，在游历、出使、留学欧美的过程中，也留心世界各大河流域及其治理情况，并在刊行的日记、游记中向国内作了大量介绍，从而大大开阔了人们的思想视野，并激起人们谋求进步的冲动。这样，在当时纷然杂陈的治黄百说（包括外国人的主张）中，不难寻觅中国传统的治河理论不曾有过的新动向。

（一）突破狭隘的经验范畴，主张运用先进的科学技术和手段认识黄河水系的自然规律，为治理黄河提供科学的理论依据和指导。早在同治初年，洋务思想家冯桂芬在他的《改河道议》中即倡用约相当于等高线图的测绘法绘出黄河流域地形地势，为其治黄之说张本。他说，“治河之书，如《行水金鉴》类，汗牛充栋，率多纸上空谈，难资实用”，应该在直隶、山东、河南三省“偏测各州县高下，缩为一图，乃择其洼下远城廓之地，联为一线，以达于海，诚数百年之利也。”他还

断言："治水之法，必用算学"。㉜光绪八年梅启照也上言测绘河图，认为"黄河修守之法，必先明于河面之宽狭，河身之深浅，河流之曲直，而后知缓急之机宜"。㉝如果说这些建议尚嫌粗糙稚朴的话，那么光绪二十五年应李鸿章之邀来华进行黄河考察的比利时工程师卢法尔，在他撰写的"上达圣听"的考察报告中所发表的议论，则诚为后世治河的不易之经了。他说"黄河袤延中国境内计一万余里长，地势之高低，河流之屈曲，水性之缓急、含沙之多少，向未详细考求，并无图象，问诸水滨，亦鲜有能答之者"。因此，他认为治理黄河，首关紧要的是做好三件事："一，测量全河形势，凡河身宽窄、深浅、堤岸高低厚薄以及大水小水之深浅，均须详志；一，测绘河图须纤悉不遗，一，分股派人查看水性，较量水力，记载水志；考求沙数；……凡水性、沙性，必须详为记出，以资参考"。所有这些，"非凭眼力可为之事，""非详慎推算不为功"，否则，"无以知河水之性，无以定应办之工，无以导河之流，无以容水之涨，无以防患之生也。"㉞

（二）改变过去只治下游不治上中游，只治标不治本，只治当前不治长远，只防患不为利的消极保守的治黄倾向，设计出大流域综合治理的宏伟蓝图。黄河下游"善淤、善决、善徙"的最根本原因是黄河中上游挟带而来的泥沙含量太大。尽管自明代始，一些治水专家如万恭、潘季驯等，对这一问题有较深切的认识，并提出"筑堤束水，以水攻沙"的主张，但仅在下游徒事堤防，并不能消除黄河为患的根源，因而只能收效于一时。而且明清两代无论是分流论、合流论、南流论、北徙论，都将治黄的注意力集中于下游，就在清政府的最后一息，临河者仍然高谈"黄河自陕入豫，经直东以达于海，陕为咽喉，水行山峡，无庸施治"㉟的谬论。与此相反，富于近代思想意识的理论家们关于治河的意见则表现出截然不同的思路，郑观应是其中一位突出的代表。他指出，泥沙淤积是黄河下游"河变为田，田变为河，沧桑迭变"的根本原因，其源头即是黄河上游，"每逢淫雨，水从诸山挟泥沙而下，稍有停聚，淤涨因之"。㊱因此除了一般的"坚固工程、高筑河堤、浚通水道"、"开支河"、"宣积潦"等方法外，他把治黄的重点移到黄河中上游，拟出以"缓上游（按，意指孟津以上的黄河河段）"为目标的庞大的治黄计划：其一，改善上中游植被条件，防止水土流失，即"于山上多种树木，俾水迟留，即山潦盛发之时，借以稍分其势"。㊲其二，设置相当于现代水库的建筑工程，调节水量。一是于"诸山峙立"的河段，"山下锹塘，谷里通渠"，"皆用堰闸，随时蓄放，庶河流迂缓，不致横决。"㊳一是"开大河以蓄水"。其设想是在"沙石充塞"的"口外蒙古之地"，"开成大湖"，湖的西面、东面各开口建闸分别纳水、泻水，"河水不大，两闸皆闭"，一旦水大势猛，"奔流倒峡自天而来，则开其西面之口以纳之"，"有此千余里之大湖以分其势，亦当杀其大半矣；"何况"河水至此一停，沙石沉于湖底，……下流自免淤填。即有时河水满盈，而大溜既通，何至泛滥洋溢。"如果河水不旺，"则开其东闸，引之入河而不致过衰"。㊴尤为可贵的是，郑观应的设想，还着眼于变害为利的远大前景。他批评晚清治河专于弭患而不知求利的做法是"舍本逐末"，指出天然河道，大抵"遇涝则溢，遇旱则涸"，应借取西法，"以防旱涝为急务"。㊵他的关于"塘""渠"的建议就有旱涝并治的意图，他的"开大湖"的计划，更是兼有灌溉、交通、渔业、水能之利。他指出，由于所开大湖"水之消长大小皆由人定"，不仅可以改变沙漠沿河地区以往"水涨则千顷汪洋，水消则两岸辽远"的局面，使"灌溉之利赖无穷矣"；同时中下游黄河所经之地，"皆可资其余润，""旱涝无患"。而且，"今既开大湖以清上游，则自蒙古以下直至东海，河水青涟，"既可发展渔业，也能使"舟楫之利达于北方，而水磨之设更无论矣"。㊶尽管郑观应的设想尚有许多不尽合宜之处，但这种变害为利，综合治黄的思想，展示了一个洋务活动家"人定胜天"的伟大魄力，也显现了治理黄河的方向所在。后来的卢法尔也明确指出，"黄河在山东为患，而病原不在于山东"，若"治水仅就一隅，不筹全局"，就会"一误再误，徒劳无

功"，因而他郑重宣言："由山东视黄河，黄河只在山东；由中国视黄河，则黄河尚不在山东者，安知山东黄河之患，非从他处黄河而来？故就中国治黄河，则黄河可治；若就山东治黄河，黄河终恐难治"。⑫

（三）倡导采用西方先进的机器设备，取代黄河堤防工程中传统的落后的人工操作方式，在疏浚河道、堵口筑堤、通讯联络、交通设施等方面采用西法，提高河防效益。以疏浚河道为例，冯桂芬很早就倡议"用西人刷沙之法"，即"用千匹马大火轮置船旁，可上可下，于潮退时，下其轮，使附于沙而转之，沙四飞随潮而去，"若"自下流迤丽而上，积日累月，锲而不舍，虽欲复地中行之日，不难此也"。⑬郑观应则尖锐地指出，"若以中国之法治之，则劳且费，"而西人之法，"以机船在河中挖起淤泥，即以其泥填高堤坝，法甚便捷。倘能仿而行之，将见从此河流安稳，永无冲激之患矣。"⑭

正是在这种"采西法"的舆论推动之下，晚清河工技术发生了某些值得肯定的进步。光绪十三年郑州大工，"时日既迫，工程浩大，"河南巡抚倪文尉等在工段内安设"西洋铁路土车"，"运土迅速，较土夫堆送，难易不啻倍蓰。"此外还安设电灯一架，使用"塞门德土"（即水泥）砌石，并购进浅水小轮船一只，后因未能畅行，折价处理。⑮光绪十五年，继光绪四年（1878 年）开始采用西方测绘技术测量壶口洪水位后，东河总督吴大澂又从全国调集二十余名测绘生，测量自河南阌乡县金斗关（距潼关五里）至山东利津铁门关海口长达 1,021 公里河道，绘制了新法测图，共 157 幅（比例为 1:3,000），此图经光绪帝"留览"，故定名为《御览三省黄河全图》。⑯同年，山东还开始置办机器挖泥船两只疏浚河道，据山东巡抚张曜称，"试用甚为得力"，"拟再购八只，随时疏浚。"⑰从光绪二十八年到三十四年（1902—1908），山东黄河两岸又设置了电讯机构，共架设电话线一千四百九十七里，"遇有险工及水势涨落，随时报告，消息灵通，亦是河防之一助"。⑱

但是，由于封建社会内部传统惰性势力的顽固抵制，西方科技的引进和利用进程缓慢，河工方面也仅仅是枝枝节节的局部改良。他们墨守成规，以为地义天经，不可更张。针对有人提议运用西方机器打桩的治河方法，山东巡抚张汝梅认为："考诸载籍，古今治河之法，前人言之屡矣，未闻于黄河工程尽用桩不累堤者，是不宜之明证也"。他还断言，"治河无善策，惟束水可以攻沙，非机器所能为力"。⑲有的则以"国情有别"而将西法拒之于国门之外，卢法尔的建议就被清廷以"中外异宜"、"不无窒碍之处"为由，"暂缓置议"，((100))由李鸿章提出的"大治办法"，其核心仍是墨守着"束水攻沙"的教条，名为"大治"，实为治标。即使是上述局部的改良，有的也因保守势力的反对，半途而废。光绪十七年，山东巡抚福润废弃了山东机器挖泥船；((101))光绪十九年，东河总督许振祎将"测量、绘图、机器、洋灰"斥为"但侈美观，无裨实用"，"一概辞之"。((102))整个黄防技术和方法，被一种陈旧落伍的腐败气息所笼罩，以近代科学技术为基础的治河理论和方法，甚或展望，久久尘封于学者的书斋和政府的档案之中。治黄只是一种臆语，黄害也一直危及人民的生命财产，人民盼望着大禹再世。

---

①㊳参见袁长极等：《清代山东水旱自然灾害》。《山东史志资料》，第二辑，总第 168 页。

②《清宣宗实录》，卷 256，页 31－32。

③《录副档》，咸丰六年七月十七日瑞麟、庆祺折。转引自《近化中国灾荒纪年》，湖南教育出版社 1990 年版，第 159 页。

④《清文宗实录》，咸丰五年九月丁卯谕，卷 176，第 18 页；李滨：《中兴别记》，卷 21，见《太平天国史料汇编》，第

2 册，上，第 355 页。

⑤《再续行水金鉴》(下同)卷 92，总第 2375—2376 页。

⑥⑧⑪⑬⑭⑮⑯⑱⑲㉑㉕㉟㊵㊷㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿51.52 53 54 55 57 59 60 62—63 64 66 67 69—70 71 73 74 75 ⑦ 77 78 81 83 85 92 95 97 98 99((100))((101))((102))卷 92，第 2405 页、卷 92，第 2388 页、卷 92，第 2391—2402 页、卷 97，第 2533 页、卷 156，第 4103－4104 页、卷 93，第 2410 页、卷 115，第 3016 页、卷 135，第 3545 页、卷 124，第 3241—3242 页、卷 110，第 2881 页、卷 102，第 2663 页、卷 110，第 2881 页、卷 137，第 3597 页、卷 101，第 2640 页、卷 117，第 3060 页、卷 120，第 3139 页、卷 110，第 2880 页、卷 136，第 3573—3574 页、卷 140，第 3683 页、卷 146，第 3845 页、卷 146，第 3846 页、卷 141，第 3711 页、卷 141，第 3722 页、卷 156，第 4095 页、卷 102，第 2666 页、卷 102，第 2666 页、卷 147，第 3880 页、卷 111，第 2909 页、卷 147，第 3881 页、卷 112，第 2982 页、卷 108，第 2833 页、卷 120，第 3133 页、卷 129，第 3384 页、卷 135，第 3556 页、卷 135，第 3557 页、卷 134，第 3528—3529 页、卷 108，第 2833 页、卷 133，第 3492—3493 页、卷 114，第 2983 页、卷 115，第 3003—3004 页、卷 132，第 3478—3480 页、卷 109，第 2856 页、卷 147，第 3880 页、卷 139，第 3673 页、卷 125，第 3256 页、卷 128，第 3345 页、卷 150，第 3950 页、卷 138，第 3632 页、卷 140，第 3681 页、卷 130，第 3419 页、卷 132，第 3474 页。

⑦咸丰四年陕西巡抚王庆云奏设法筹饷各折片。转引自肖一山《清代通史》，第 1525 页。

⑨参见戴鞍钢：《清代后期漕运初探》。《清史研究集》(五)，光明日报出版社 1986 年，第 204 页。

⑩《再续行水金鉴》，卷 92，总第 2374 页，总第 2385 页。

⑫96王质彬：《黄河水利史述要》，水利出版社 1982 年版，总第 355 页，总第 394 页。

⑭㉔㉛㉜㉞㊳㊸《清史稿》，河渠志一。

⑰《再续行水金鉴》，卷 95，总第 2460 页；卷 96，总第 2498 页；卷 97，总第 2533 页。

⑳《录副档》，光绪十三年八月三十日工科给事中刘恩溥折。转引自《近代中国灾荒纪年》，第 501 页：

㉒参见李文海等著：《中国近代十大灾荒》，第二篇“《大河改道 》。上海人民出版社 1994 年版。

㉓同治十三年十月十八日山东巡抚丁宝桢奏湖河一带添设炮船件。《丁文诚公奏稿》，卷 10，

㉖《再续行水金鉴》，卷 123，总第 3221 页；《清史稿》，河渠志一。

㉗《清史稿》，河渠志一；《再续行水金鉴》，卷 139，第 3654—3678 页。

㉘山东：见《再续行水金鉴》，卷 107，总第 2803 页、卷 140，总第 3683 页；河南（东河）：同书，卷 98，总第 [illegible] 页；直隶：同书，卷 108，总第 2829 页。表中的修防经费包括每年的额拨（或称例拨、岁修）、添拨、及续请治拨等项目，后两者（或称另案）数额不定，历年不等，此处取其年平均数。另，有关山东修防费，《再》书所引各种资[illegible]略有差异，此处取其最低数，特此说明。

㉙参见《清续文献通考》，卷 67，卷 69。

㉚65肖一山：《清代通史》，总第 1536 页；总第 837 页。

㉝《清穆宗实录》，卷 354。

㊱㊲《李文忠公全书·朋僚函稿》，卷 13，总第 17—18 页；总第 21—22 页。

㊴《清史稿》，食货志六。

㊶《清史稿》，河渠志一；《再续行水金鉴》，卷 123，总第 3211—3212 页、卷 127，总第 3321 页。

56《再续行水金鉴》，卷 102，总第 2656—2657 页，总第 2649 页。61 79—80盛康：《皇朝经世文编续编》，卷 107，工政，宗源瀚《筹河论》(中)、(上)。

68 72何良栋：《皇朝经世文四编》，卷 46，工政。

82 83冯桂芬：《校 邠 庐抗议》(上)，第 26—28 页。

84《皇朝政典类纂》，卷 44，河工。

86 87 89 90 91 94夏东元编：《郑观应集》，总第 747—748 页，总第 143 页、总第 747 页、总第 748—749 页，总第 143 页、第 749—750 页，总第 30 页。